Naciones Unidas S/2019/768



Distr. general
23 de septiembre de 2019
Español
Original: inglés

Carta de fecha 20 de septiembre de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Tengo el honor de referirme a la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), que fue establecida por el Consejo de Seguridad en su resolución 1990 (2011) y cuyo mandato fue prorrogado recientemente en la resolución 2469 (2019).

En relación con mi carta de fecha 20 de agosto de 2018 relativa a la reconfiguración de la UNISFA (S/2018/778) y de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad 2465 (2019) y 2469 (2019), quisiera hacer un análisis del mandato y la configuración de la Fuerza, en lo que respecta al apoyo que presta al Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras, y formular recomendaciones en la materia (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) António **Guterres**

19-16364 (S) 250919 260919



Anexo

La Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) y el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras se establecieron para crear un entorno propicio a la aplicación de los acuerdos que siguen constituyendo la base de sus respectivos mandatos: el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán sobre las Disposiciones Transitorias para la Administración y la Seguridad de la Zona de Abyei, de 20 de junio de 2011, y el Acuerdo entre el Gobierno del Sudán y el Gobierno de Sudán del Sur sobre la Misión de Apoyo a la Vigilancia de Fronteras, de 30 de julio de 2011.

Tales acuerdos, integrados en los de fecha 27 de septiembre de 2012 en materia de cooperación, que fueron negociados bajo los auspicios del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana, tenían por objeto impedir los enfrentamientos entre las partes hasta que se resolviera la cuestión del estatuto definitivo de Abyei y se demarcara la frontera entre los dos países.

Evolución de la situación entre el Sudán y Sudán del Sur

El Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras ha hecho pocos avances en los últimos meses debido a los acontecimientos políticos ocurridos en el Sudán y Sudán del Sur. En Jartum, el establecimiento del Consejo Militar de Transición en abril de 2019 y las negociaciones subsiguientes con las Fuerzas por la Libertad y el Cambio, facilitadas por la Unión Africana y Etiopía, concluyeron en agosto de 2019. En Yuba, siguió habiendo grandes dificultades a la hora de aplicar el Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en Sudán del Sur, firmado el 12 de septiembre de 2018, por lo que el período anterior a la transición tuvo que prorrogarse seis meses, a partir de mayo de 2019, de modo que se dispusiera de más tiempo para formar el Gobierno de Transición de Unidad Nacional Revitalizado.

Dada la crisis política interna que se vive en ambos países, ni el Sudán ni Sudán del Sur han podido cumplir las medidas fijadas en la resolución 2465 (2019) del Consejo de Seguridad para la ejecución del mandato del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras.

La declaración constitucional firmada en Jartum en agosto de 2019, que incluye una disposición para solucionar todos los conflictos pendientes en los próximos seis meses, ofrece una oportunidad para superar el *statu quo* y hacer avanzar el proceso político, especialmente después de que, el 6 de septiembre de 2019, el Consejo de Paz y Seguridad decidiera levantar la suspensión impuesta al Sudán que le impedía participar en las actividades de la Unión Africana. En apoyo del proceso de paz en el Sudán, el Presidente Salva Kiir acogió una serie de conversaciones en Yuba entre el Gobierno de transición de Jartum y varios grupos armados sudaneses, que desembocaron en un acuerdo de hoja de ruta para la celebración de conversaciones de paz, cuyo inicio está previsto para octubre de 2019. Por su parte, las autoridades sudanesas, como garantes del proceso de paz para Sudán del Sur, facilitaron el regreso de Riek Machar a Yuba el 9 de septiembre.

Junto a los avances de carácter positivo protagonizados por ambos países, la visita a Yuba del Primer Ministro del Sudán, Abdalla Hamdok, el 12 de septiembre, durante la cual este examinó junto con el Sr. Kiir distintas formas de reforzar las relaciones bilaterales, impulsó de manera oportuna la aplicación de las disposiciones pendientes del Acuerdo General de Paz de 2005 entre ambos países, incluidas las relativas a las zonas fronterizas en disputa y Abyei.

Avances en la ejecución del mandato del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras

En este contexto de inestabilidad política, en el que ni las autoridades del Sudán ni las de Sudán del Sur han dado prioridad al estatuto de Abyei y las cuestiones relacionadas con las fronteras, el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras ha realizado avances modestos en relación con las medidas establecidas en la resolución 2465 (2019) del Consejo de Seguridad.

Patrullas de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei y el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras

No se pusieron restricciones a la aprobación de las solicitudes presentadas ante las partes por el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras para llevar a cabo inspecciones aéreas. De las 39 patrullas previstas entre el 15 de abril y el 7 de septiembre de 2019, se realizaron 28 (con helicópteros en la región occidental y con aviones en la región oriental). En total, se cancelaron 11 por diversas razones, tales como la falta de disponibilidad de medios de transporte aéreo, las malas condiciones meteorológicas y las amenazas a la seguridad.

En el mismo período, se autorizó sin demora la realización de patrullas terrestres y los aterrizajes en la zona fronteriza desmilitarizada segura. De las 122 patrullas previstas, 85 se llevaron a cabo y 37 se cancelaron debido principalmente al mal tiempo y las malas condiciones de las carreteras. En julio de 2019, la policía y las autoridades locales de Sudán del Sur obstruyeron en varias ocasiones la labor de las patrullas terrestres desde la base de operaciones del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras en Tishwin para tratar de acceder a la zona fronteriza desmilitarizada segura. Después de que la UNISFA y el personal directivo del Mecanismo hablaran con las autoridades de Sudán del Sur en Yuba, el Ministro de Defensa envió una carta de fecha 6 de agosto de 2019 a la administración local en la que ordenaba al Servicio de Policía Nacional que respetara la libertad de circulación del personal de la UNISFA y del Mecanismo en su zona de operaciones. Las patrullas terrestres se reanudaron el 12 de septiembre de 2019.

Bases de operaciones del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras

Se han establecido dos cuarteles generales de sector (Gok Machar y Kadugli) y tres bases de operaciones (Tishwin, Safaha/Kiir Adem y As Sumayah/War-Abar), que están en pleno funcionamiento. El Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras se ha puesto en contacto con ambos Gobiernos para facilitar la apertura de la cuarta base de operaciones en Abu Qussa. En las visitas recientes a Jartum y Yuba, la UNISFA recibió garantías para hacerlo, entre ellas, las del Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán en la Oposición (ELPS-O), que lo había impedido durante meses. Los preparativos logísticos para el posible establecimiento de la base de operaciones cuando llegue la estación seca ya están en marcha. También se dieron garantías para el establecimiento futuro de los otros dos cuarteles generales de sector, en Buram (Sudán) y Malakal o Renk (Sudán del Sur), tan pronto existan las condiciones necesarias para que el Mecanismo alcance su plena capacidad operativa.

Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto

En el período sobre el que se informa, el Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto no celebró ninguna reunión. Sin embargo, después de que el Consejo de Paz y Seguridad decidiera levantar la suspensión impuesta al Sudán que le impedía participar en las actividades de la Unión Africana, se está haciendo lo posible por convocar una para finales de octubre de 2019.

Zona fronteriza desmilitarizada segura

No hubo confirmación del redespliegue de las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Sudán del Sur desde la “zona de 14 millas” de la zona fronteriza desmilitarizada segura, a pesar del compromiso de ambas partes de redesplegar al resto de sus efectivos en un plazo de 30 días desde la última reunión del Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto, que se celebró el 18 de marzo de 2019. La UNISFA siguió informando de la presencia de campamentos militares de las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Sudán del Sur en Wierayen y Tomkiu, del campamento de la policía de Sudán del Sur y del campamento de la policía del Sudán cerca de Tishwin, y de la presencia del ELPS-O en la zona de Abu Qussa.

Corredores para el cruce de la frontera

El Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras confirmó que, a falta de oficinas de inmigración, los cruces fronterizos de Higlig/Bentiu y As Sumayah estaban en funcionamiento, pero no observó ningún tipo de avance en el resto de los corredores, a pesar de que las partes se habían comprometido a reabrirlos en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que el Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto se reunió, a saber, el 18 de marzo de 2019.

Demarcación de la frontera

Dada la decisión del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana de imponer una suspensión al Sudán, no hubo ninguna reunión de la Comisión Conjunta de Fronteras o el Comité Conjunto de Demarcación durante el período que abarca el informe.

Observadores nacionales

Actualmente, de un total de 68 agentes, el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras cuenta con 66 observadores nacionales del Sudán y Sudán del Sur, entre los que hay 32 miembros de las Fuerzas Armadas Sudanesas y 34 de las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Sudán del Sur, quienes han participado activamente en la mayoría de las actividades operacionales del Mecanismo y mantuvieron abiertas las líneas de comunicación entre este y las fuerzas armadas de ambos países. El mantenimiento de esta capacidad constituye una medida de fomento de la confianza que debería aprovecharse para actividades futuras.

Observaciones

El período sobre el que se informa se caracterizó por la falta de avances en el proceso político para concluir las negociaciones entre el Sudán y Sudán del Sur en relación con la frontera. Sin embargo, este hecho no debería restar importancia a la función estabilizadora que siguen teniendo la UNISFA y, en particular, el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia a lo largo de la frontera entre los dos países. Hay indicios positivos de que, con el establecimiento del Gobierno de transición en Jartum y su compromiso de poner fin a todos los conflictos restantes en el Sudán, el proceso podría reanudarse tras haber estado estancado. Sudán del Sur ha prestado su apoyo al proceso entablando conversaciones con los grupos armados sudaneses.

Pese a la cambiante situación política, el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras, con el apoyo de la UNISFA, ha tenido un efecto estabilizador independiente en las zonas fronterizas. Las constantes actividades de vigilancia y los contactos periódicos con los principales interesados sobre el terreno, así como la colaboración desde las capitales, han servido para disuadir a los posibles saboteadores, además de como medida de fomento de la confianza entre las dos partes. A ese respecto, el Mecanismo sigue siendo un instrumento indispensable para

dar cumplimiento a las decisiones que el Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto pueda tomar en el futuro con respecto a las fronteras.

La mayoría de los interesados coincide al afirmar que el Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto es uno de los pocos foros que ambos Gobiernos aceptan y que, por tanto, puede servir como punto de partida para la reanudación de las negociaciones. En los próximos meses se pondrá a prueba el compromiso de ambas partes con respecto a la solución política de las cuestiones fronterizas y se podrían sentar las bases para aumentar el apoyo de la UNISFA al Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras.

Desafíos

La falta de avances significativos en el cumplimiento de las medidas relacionadas con las fronteras que se fijaron en la resolución 2465 (2019) del Consejo de Seguridad se debe a diversas razones que quedan fuera del control del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras y su determinación de ejecutar eficazmente su mandato. Dado que ambos países empiezan ahora una nueva fase con sus respectivas instituciones de transición, en el próximo período se podría producir o bien un avance o bien un retroceso en las conversaciones sobre el estatuto definitivo de Abyei y la demarcación de la frontera. Todos los asociados internacionales y regionales deberían seguir presionando y prestando apoyo a ambas partes para que solucionen sus divergencias. El Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana, el Programa de Fronteras de la Unión Africana, el Enviado Especial del Secretario General para el Cuerno de África, la UNISFA y otros interesados deben coordinar mejor sus actividades y armonizar sus iniciativas para poder cumplir sus objetivos de manera integrada.

La presencia de grupos armados y elementos de las fuerzas del Sudán y de Sudán del Sur a lo largo de la frontera entre los dos países sigue planteando un posible riesgo para la seguridad de las actividades actuales y futuras del Mecanismo. Además de la presencia de las unidades del ELPS, se ha informado de distintas actividades y despliegues por parte de otros agentes armados a ambos lados de la frontera que, al menos en un caso, obstaculizaron con persistencia el establecimiento de la base de operaciones de Abu Qussa. La libertad de circulación del personal del Mecanismo también se ha visto comprometida por dichos agentes no estatales. Dado que el Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán-Norte controla determinadas zonas, el Mecanismo está obligado a desviarse cientos de kilómetros para llegar hasta su base de operaciones. Esto añade más problemas logísticos a la Misión y perjudica su capacidad para responder con rapidez a las emergencias, en caso necesario.

Hasta la fecha, el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras sigue teniendo su capacidad operativa inicial. Solo dos de los cuatro cuarteles generales de sector están en funcionamiento y solo hay tres bases de operaciones en la zona fronteriza desmilitarizada segura, donde el ELPS sigue presente. El Mecanismo debe estar preparado y ser capaz de pasar rápidamente a plena capacidad operativa en caso de que las negociaciones previstas entre las dos partes desemboquen en un acuerdo sobre la reanudación inmediata de las operaciones de demarcación de la frontera.

Al Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras también le faltan los medios técnicos necesarios para cumplir su mandato. En general, el número de integrantes y la capacidad actuales del Mecanismo son desproporcionados con respecto a la escala y el nivel de las tareas que tiene encomendadas. En concreto, carece de una capacidad adecuada de movilidad y vigilancia y necesita más apoyo médico y de ingeniería. Por ejemplo, el Sector 2 en Kadugli lleva a cabo misiones de vigilancia aérea en la región oriental de la frontera con un avión que no puede tomar

imágenes. El personal del Mecanismo y los observadores nacionales de ambas partes han mencionado que, en tales condiciones, no pueden realizar actividades de supervisión y vigilancia de modo adecuado.

Recomendaciones

Prorrogar el mandato del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras

Teniendo en cuenta la inestable situación política del Sudán y Sudán del Sur y el *statu quo* en materia de seguridad en la zona fronteriza, se recomienda que la UNISFA siga dando apoyo al Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras durante seis meses más. El Mecanismo sigue siendo un instrumento fundamental para vigilar la situación a lo largo de la frontera entre el Sudán y Sudán del Sur y puede prestar asistencia en las actividades de demarcación de la frontera y otras tareas de importancia crítica, siempre y cuando los dos nuevos Gobiernos concluyan las negociaciones fronterizas.

Revitalizar el proceso político

En ningún caso debería entenderse que dicha prórroga anula la obligación de las partes de solucionar los problemas transfronterizos a través del diálogo. Los Gobiernos del Sudán y de Sudán del Sur deben reanudar las conversaciones directas de inmediato para cumplir los acuerdos sobre las cuestiones fronterizas y seguir las medidas previamente establecidas por el Consejo de Seguridad.

También se recomienda que la Unión Africana, por conducto de su Grupo de Alto Nivel, convoque en coordinación con todas las partes interesadas, a finales de octubre de 2019, una reunión del Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto a fin de acordar un nuevo calendario y unos nuevos plazos para los diferentes aspectos del acuerdo fronterizo y los arreglos de seguridad.

Una vez se haya reanudado el proceso político, la UNISFA podría ampliar su ámbito de operaciones para que, además de su función de seguridad y vigilancia dentro de la zona fronteriza desmilitarizada segura, también preste apoyo en cuestiones de demarcación de la frontera, en particular en las zonas de los corredores, en colaboración con el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana y el Programa de Fronteras de la Unión Africana. La estrategia de salida del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras debe basarse en estas medidas fundamentales de los acuerdos fronterizos entre el Sudán y Sudán del Sur.

Reforzar las capacidades del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras

Teniendo en cuenta las deficiencias técnicas antes descritas, hace falta reforzar las capacidades operativas del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras mediante dispositivos de vigilancia aérea y otro tipo de medios aéreos, ingeniería de combate y apoyo médico, que son fundamentales para sus tareas de vigilancia y verificación, en particular durante las operaciones nocturnas. A este respecto, se alienta a las partes a facilitar las operaciones del Mecanismo permitiendo la realización de vuelos nocturnos.

También se debe reforzar el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras con un componente civil integrado por oficiales de asuntos políticos y civiles para impulsar su labor de divulgación entre las administraciones y comunidades locales, y aumentar sus capacidades de comunicación y sensibilización.

Hasta la fecha, el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras sigue funcionando con su capacidad operativa inicial. Si las partes acuerdan

seguir adelante con el proceso de demarcación de la frontera y otros aspectos, es importante que la UNISFA tenga recursos suficientes (efectivos y equipo) para que el Mecanismo pueda pasar a su plena capacidad operativa, en su caso. A este respecto, se presentarán al Consejo de Seguridad las recomendaciones pertinentes sobre la reconfiguración de la UNISFA en un informe posterior.

Revisar las medidas

Las medidas actuales que se recogen en la resolución 2465 (2019) del Consejo de Seguridad se centran en la aplicación de los acuerdos anteriores entre el Sudán y Sudán del Sur. A falta de hitos políticos de ese tipo, el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras ha desempeñado una función adicional de fomento de la confianza, teniendo un papel fundamental en la vigilancia de las fronteras y manteniendo una capacidad de alerta temprana en caso de posibles amenazas a la paz y la estabilidad de la región. Por tanto, se recomienda revisar las medidas añadiendo otras nuevas para reflejar el grado de desempeño y cumplimiento del Mecanismo, con independencia de las actividades llevadas a cabo por las dos partes.

Deseo expresar mi agradecimiento y reconocimiento sinceros al Jefe Interino de la Misión y Comandante de la Fuerza, General de División Mehari Zewde Gebremariam; al Jefe del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras, General de Brigada Gebremichael Beyene Tedla; y a todo el personal de la UNISFA por su compromiso y dedicación en medio de numerosos desafíos. Agradezco especialmente al Gobierno de Etiopía por su incansable compromiso en apoyo de la paz y la estabilidad en la Zona de Abyei y la zona fronteriza desmilitarizada segura.